92-01445/

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

Fiche d'information

SEPTEMBRE 1991

16

LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES

Les sanctions économiques consistent à rompre ou à menacer de rompre les relations commerciales ou financières normales.[1] Elles sont imposées à un État par un autre État, un groupe d'États ou un organisme international. Elles servent à faire pression sur un État pour qu'il change un comportement réprouvé.

Le concept moderne de sanctions économiques multilatérales remonte au temps de la Société des Nations (SDN), précurseur de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Des sanctions économiques devaient être prises contre tout «membre de la SDN qui [recourait] à la guerre» sans avoir au préalable suivi les procédures de règlement pacifique des différends mises en place par la Société. En pareil cas, la «rupture de toutes les relations commerciales et financières» devait intervenir immédiatement. En raison de l'interdépendance économique croissante à l'échelle internationale, les sanctions sont devenues un outil au pouvoir redoutable. Le commerce international favorisant la croissance économique des pays et leur permettant d'enrichir leurs populations, on pensait que son interruption forcerait tout État contrevenant à changer de comportement.

Le recours aux sanctions économiques est également l'une des prérogatives des Nations Unies. En effet, la Charte de l'ONU prévoit que le Conseil de sécurité peut imposer des sanctions s'il considère qu'une situation donnée est une «menace à la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression». Le Conseil peut aussi décider que l'application de sanctions est légalement obligatoire pour tous les membres de l'Organisation.

La Société des Nations et les Nations Unies ont employé des sanctions économiques. Il arrive aussi que des États agissant à titre individuel ou collectif (en collaboration avec leurs alliés) et des organismes multilatéraux autres que l'ONU y recourent.

Le but des sanctions

Les sanctions économiques peuvent viser plusieurs objectifs et, parfois, plus d'un objectif à la fois.

- On peut les prendre à l'encontre d'un État coupable d'infraction au droit international et ce, dans l'espoir de l'obliger à mettre fin à son comportement illégal.
- Les sanctions économiques seules ne suffiront probablement pas à convaincre un État de changer une politique bien enracinée. Néanmoins, il semblerait que, dans certaines situations, il faut montrer à un État que ses agissements sont inacceptables. Cela est vrai, même si l'on ne peut l'obliger à modifier sa politique. Dans ces circonstances, les sanctions servent à exprimer la désapprobation.
- Le recours aux sanctions dans un cas donné peut servir de leçon à d'autres pays, qui apprennent ainsi qu'ils seront également punis s'ils enfreignent le droit international. Certains estiment que les sanctions peuvent *dissuader* les États d'adopter un tel comportement.
- On s'est servi des sanctions pour entraîner la chute de certains gouvernements. En exerçant des pressions économiques sur un pays, on espère susciter la colère de sa population, d'éléments au sein du gouvernement ou de l'armée et, en définitive, leur soulèvement contre ce gouvernement qu'ils renverseront.
- Parfois, les sanctions visent essentiellement à satisfaire aux exigences politiques internes du pays qui les applique. Quand la population demande à son gouvernement de «faire quelque chose» pour remédier à une situation causée par un autre pays, alors qu'elle est pratiquement irrémédiable, le gouvernement peut appliquer des sanctions. Cela donne l'impression d'agir, même si, en réalité, les sanctions ont peu d'incidence sur le pays visé.

Types de sanctions économiques

Il existe deux types de sanctions économiques que l'on peut prendre contre un État : les sanctions universelles et les sanctions sélectives. Les premières ont pour but de rompre *tous* les liens économiques entre le pays visé et le pays (ou les pays) qui les appliquent. Les deuxièmes portent sur des liens *précis* et peuvent peser sur trois grandes catégories d'activités économiques :

- On peut limiter ou interdire les exportations destinées au pays visé. On entend ainsi priver ce dernier des produits nécessaires au bon fonctionnement de son économie. Une telle interdiction peut toucher essentiellement des ressources vitales (pétrole, minerais), des techniques ou des produits manufacturés. Même si le pays visé peut se tourner vers d'autres sources d'approvisionnement ou vers ses propres industries pour pallier les effets des sanctions, ce ne sont que des pis-aller qui risquent fort d'être coûteux.

[1] Gary Clyde Hufbauer (*et al.*), «Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy», deuxième édition, *Institute for International Economics*, Washington, D.C., 1990, p. 2.

- On peut également limiter ou interdire l'importation de biens du pays visé, ce qui peut être particulièrement onéreux pour un pays dont l'économie dépend essentiellement des exportations. Un pays qui ne peut pas exporter perd des revenus, ce qui réduit son pouvoir d'achat à l'extérieur.
- Les sanctions peuvent toucher un troisième type d'activités, à savoir : les flux financiers. En effet, on peut saisir et «geler» les avoirs qu'un pays contrevenant possède dans des banques étrangères. On peut aussi interdire l'octroi de nouveaux prêts étrangers à ce pays. S'il n'a pas accès aux investissements étrangers, il devra compter sur ses seules ressources nationales pour financer toute nouvelle activité économique. S'il subit déjà des sanctions en matière d'exportation et d'importation, ses revenus peuvent avoir chuté au point de rendre impossible l'autofinancement.

Historique des sanctions[2]

Lorsque l'ensemble de la collectivité internationale a décidé pour la première fois d'appliquer des sanctions économiques, ce fut sans grand succès. Il s'agissait des sanctions prises par la Société des Nations contre l'Italie suite à l'invasion de l'Abyssinie (Éthiopie) en 1935. À l'époque, la SDN n'avait appliqué que des mesures sélectives et elle n'avait pas interdit de vendre au contrevenant des produits stratégiques tels que le charbon, le pétrole ou l'acier.[3] Malgré des répercussions sur l'économie italienne, cela n'a pas suffi à convaincre l'Italie de quitter l'Abyssinie, qui fût vaincue en mai 1936. Les importations de pétrole, essentielles à l'économie italienne, n'ont pas été réduites, car on craignait qu'une telle décision provoque une guerre en Europe et que l'Italie puisse acheter du pétrole à des pays non membres de la SDN.

À tort ou à raison, le cas de l'Italie s'est révélé une expérience amère pour la collectivité internationale en matière de sanctions économiques . Depuis sa création, l'ONU n'a imposé de sanctions obligatoires qu'à trois occasions : contre la Rhodésie, en 1966 et en 1968; contre l'Afrique du Sud, en 1977; et contre l'Irak, en 1990. Des pays y ont eu recours plus souvent à titre individuel et collectif, mais de telles mesures n'ont jamais joué le rôle décisif qu'on espérait.

Les inconvénients des sanctions

Si les sanctions ne sont pas devenues un outil plus décisif, c'est pour plusieurs raisons.

- L'interdépendance économique, qui rend les sanctions possibles, est une lame à double tranchant. En effet, un pays qui prend des sanctions doit accepter de subir quelques pertes sur le plan économique. Les industries touchées feront des pressions pour qu'on les assouplisse ou les élimine complètement.
- En règle générale, l'efficacité d'une sanction est proportionnelle au nombre d'États qui participent à son application. Toutefois, il est souvent difficile de convaincre des pays tiers de les appliquer. Une fois que plusieurs pays s'entendent sur ce dernier point, il leur est souvent difficile de les appliquer de façon cohérente.
- Quand un pays ou un groupe de pays adoptent des sanctions contre un pays donné, celui-ci se trouve d'autres sources d'approvisionnement. Même si les Nations Unies imposent des sanctions obligatoires, celles-ci sont difficiles à appliquer; en outre, il faut convaincre les États non membres de l'ONU de se joindre au mouvement.
- Quand on applique des sanctions contre un pays donné, la population prend généralement fait et cause pour le gouvernement. Elle collabore probablement avec l'État pour les combattre et ce, en trouvant des produits de remplacement locaux, en se passant des produits rendus introuvables ou en trouvant des moyens de contourner les sanctions pour acheter et vendre des produits.
- Souvent, les gouvernements surestiment les répercussions potentielles des sanctions et fixent des objectifs excessivement élevés. Quand les sanctions ne produisent pas les effets escomptés, on considère qu'elles ont échoué. Si on leur assignait des objectifs clairs et plus modestes, elles seraient perçues comme étant plus efficaces.

Il existe très peu de moyens non militaires pour faire pression sur les États, or les sanctions en sont un. Pour cette raison, et bien que les sanctions aient eu relativement peu de succès dans le passé, elles risquent de demeurer un élément permanent des relations internationales.

LECTURES RECOMMANDÉES

Margaret Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, MacMillan Press Ltd., Londres, 1987.

Stephen Godfrey, Les sanctions économiques et l'Afrique du Sud, *Exposé* nº 33, ICPSI, Ottawa, 1990.

David Leyton-Brown, «Les sanctions économiques : Quelle en est l'utilité?» *Paix et Sécurité*, vol. 1, nº 4, hiver 1986-1987.

[2] Dans «Economic Sanctions Rediscovered: History and Current Policy», on examine plus de cent cas de recours à des sanctions économiques.

[3] Le délégué du Canada à la Société des Nations a préconisé une telle interdiction, mais le gouvernement canadien l'a désavoué publiquement.

Les fiches d'information ont pour objet de présenter un précis sur les questions d'actualité intéressant la limitation des armements, le désarmement, la défense et la solution des conflits, ou encore de présenter le contexte historique d'événements contemporains. Les fiches d'information sont principalement destinées aux étudiant(e)s et au personnel enseignant des dernières années du cours secondaire. Il est permis de reproduire les fiches d'information pourvu que l'ICPSI soit cité comme en étant la source. Pour obtenir d'autres exemplaires des fiches ou une liste des sujets traités dans la série, prière d'écrire à :

Institut canadien pour
la paix et la sécurité
internationales
360, rue Albert
Bureau 900
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Also available in English
ISBN 0-662-97122-1